УДК 343

© Потемкин О. А., 2016,
ведущий эксперт департамента полевых учреждений ЦБ РФ,
магистрант Орловского филиала РАНХиГС

УСТРАНЕНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ КАК ФОРМА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИОННЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация: *в статье рассматривается такая форма противодействия коррупции как устранение конфликта интересов, анализируется его сущность, природа и специфика. Основываясь на современных исследованиях, по итогам статьи определяется взаимосвязь коррупции и конфликтов интересов.*

Ключевые слова: *государственная служба, коррупционные правонарушения, коррупция, конфликт интересов, взяточничество.*

Abstract: *The article considers a form of anti-corruption as the elimination of conflict of interest, analyzed his essence, nature and specificity. Based on recent studies, by the end of the article it is determined by the relationship of corruption and conflicts of interest.*

Tags: *civil service, corruption offenses, corruption, conflict of interest, bribery.*

Определение политического курса на укрепление демократических начал, развитие деклараций правового социального государства и гражданского общества в России требует не только укрепления позиций страны в геополитическом контексте, где уже достигнуты значительные успехи. Решение внутригосударственных проблем гораздо более значимо как с позиций реализации указанных конституционных начал, так и с позиции укрепления международного авторитета страны. Сегодня одним из наиболее острых и значимых препятствий в реализации намеченного властью курса все чаще объявляются коррупционное поведение, взяточничество, конфликты интересов, личная заинтересованность. Несмотря на тесную взаимосвязь всех названных терминов, мы подробнее остановимся на конфликте интересов, который приобрел широкое распространение и угрожает перерасти в массовое негативное явление на уровне органов государственной власти.

Конфликт как самостоятельное явление имеет особую природу. Конфликтом зачастую именуют столкновение интересов, позиций, направленных целей, взглядов или мнений. Долгое время конфликт воспринимался как сугубо организационное явление, распространенное среди предпринимателей и коммерсантов. Так, Р. В. Кандыбин указывает, что конфликт – это противоречие между интересами, защищенными правом, которые могут быть удовлетворены с помощью другого лица и его компетентных действий[1].

В рамках государственной службы конфликт интересов возник и стал применяться не так давно, в основном он связывался с коррупционным поведением. Данный институт распространился на сферу публичного управления потому, что был вызван необходимостью предотвращения оказания влияния на служащего, дабы он не использовал свои полномочия в личных или иных целях.

Среди отечественных и зарубежных исследователей в настоящее время ведется активная работа по изучению сущности и установлению предпосылок возникновения конфликта интересов. Например, С. Е. Чаннов отмечает, что конфликт интересов – это

[1] Кандыбин Р. В. Теоретическое обоснование актуальности противодействия конфликту интересов как одному из источников проявления коррупции / Р. В. Кандыбин // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 3 (29). – С. 108.

ситуация, в которой заинтересованность служащего способна повлиять на процесс принятия решения. Следовательно, может быть причинен ущерб интересам граждан, общества и всего государства. Исследователь подчеркивает, что конфликт интересов как отрицательное явление представляет серьезную проблему не только для государственной службы, но и для частных компаний или корпораций[2].

Несколько иное определение дает Т. Р. Мещерякова. Так, по ее мнению, конфликт интересов представляет собой конфликт между частными интересами и властными обязанностями общественного деятеля, когда интерес вполне может повлиять на исполнение задач и обязанностей. Конфликт может повлиять на любого гражданина, на все общество, посягнуть на право собственности, коснуться авторитета государственной власти[3].

Конфликт интересов на государственной службе – социально-противоречивое явление, которое имеет системный характер. Нарушение целостности процесса взаимодействия между чиновником и гражданином провоцирует возникновение инцидентов, в результате которых нарушаются интересы всего общества и государства. Ситуация, при которой возможен конфликт интересов, всегда связана с взаимодействием чиновника и гражданина, где каждый из субъектов отстаивает свою позицию. Основными субъективными факторами возникновения конфликта интересов следует считать правовой нигилизм, наличие коррупционной заинтересованности, профессиональную или моральную деградацию чиновника. Объективными факторами можно назвать низкую правовую культуру населения, высокий уровень коррупции и ее активное распространение в стране, снижение нравственных норм и утрату моральных ценностей в обществе.

О существовании конфликта интересов могут свидетельствовать следующие признаки:

а) одним из субъектов в сложившихся взаимоотношениях выступает государственный служащий, либо лицо, которое наделено полномочиями представлять интересы государства;

б) на момент возникновения конфликта интересов служащему необязательно продолжать занимать свою должность, ряд привилегий остаются у государственных служащих и после прекращения их службы;

в) действия одного из субъектов привело или может привести к нарушению интересов государства и общества;

г) предмет конфликта – получение блага;

д) предмет конфликта – личный административный ресурс;

е) конфликт интересов преследует цель, связанную с реализацией интересов, получением некой выгоды, которая не может быть получена вследствие занятия государственной должности;

ж) действия чиновника в рамках возникшего конфликта интересов могут и не повлечь наступление уголовной, административной или дисциплинарной ответственности, то есть конфликт интересов не всегда связан с нарушением норм законодательства;

з) инициатором конфликта интересов может выступить физическое или юридическое лицо, либо сам государственный служащий.

---

[2] Чаннов С. Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов / С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 50.

[3] Мещерякова Т. Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе / Т. Р. Мещерякова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 9. – С. 98.

Ю. Г. Запрудским уже порядка двадцати лет назад была предложена специфическая методология, позволяющая определять элементы структуры конфликта интересов, который отнесен к категории социальных конфликтов. Так, согласно обозначенному подходу, в конфликте интересов могут присутствовать субъекты, участники и посредники[4].

Субъектами конфликта интересов выступают чиновник и гражданин, которые своими действиями, бездействием, поведением создают конфликтную ситуацию. Субъект способен самостоятельно влиять на ход развития конфликта интересов, воздействовать на поведение других лиц, изменять социально-правовые отношения. Инициатором конфликта, как мы уже подчеркнули выше, может выступать как гражданин, так и сам чиновник. Участниками конфликта интересов обычно являются организации, граждане или группы лиц, которые вовлечены в конфликт. При этом участник конфликта может не иметь прямого отношения к возникшему конфликту, не знать о сути противостояния, не иметь возможности оказывать воздействие на развитие конфликта. К участникам конфликта следует относить окружение чиновника и его коллег, коммерческие, общественные и правозащитные организации.

В качестве посредника выступает организация или лицо, на которого возложена обязанность по урегулированию конфликта. Посредник может быть неофициальным или официальным участником конфликта. Согласно действующему законодательству, в случае возникновения конфликта интересов служащий обязан непосредственно обратиться к своему руководителю и сообщить о возникшей ситуации.

Отметим, что субъектная методология восприятия конфликта интересов одобрена и принята научным сообществом, на ее основе вырабатывались многие определения конфликта интересов. Например, Н. В. Вассерман предлагает различать не только конфликты интересов, но и ситуации с конфликтом интересов. Так, по ее мнению, конфликт интересов – это социальное явление, которое характеризуется совокупностью объективных и субъективных факторов, что могут стать причиной возникновения инцидента, предполагающего ущемление интересов общества и государства. Ситуация с конфликтом интересов – это инцидент, при котором взаимодействие чиновника с гражданином определяют действие служащего как асоциальное[5].

Интересно то, что ряд исследователей связывают возникающие конфликты интересов на государственной службе с неуклонным ростом коррупции в России. Отчасти в этом есть доля правды. Конфликт интересов на государственной службе практически всегда несет общественную опасность, ведь сопровождается тесным переплетением с другими формами асоциального поведения, в число которых входит и коррупционное поведение. Асоциальное поведение и конфликт интересов имеют общую природу. Любые теневые формы реализации интересов предполагают возникновение различных противоречий. Противоречия могут быть связаны с искажением коллективных отношений, пренебрежением общественными интересами, несоответствием системы распределения ресурсов. В такой ситуации реализация интересов в рамках закона становится затруднительной. Дополнительно, кроме коррупции конфликт интересов может сопровождаться фаворитизмом, непотизмом, клиентелизмом. Учитывая сложившееся понимание конфликта интересов и сопровождающие его проблемы, следует отдельное внимание уделить вопросу

[4] Цит. по: Верченко Н. И. Правовое обеспечение противодействия конфликту интересов / Н. И. Верченко // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции. – Тюмень, 2013. – С. 48.

[5] Вассерман Н. В. К вопросу о конфликте интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации / Н. В. Вассерман // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции. – Иркутск, 2013. – С. 45.

разграничения конфликта и понятия «коррупция». Например, В. Н. Ланбина называет коррупцией злоупотребление государственной властью, должностью и служебным положением с целью получения материального вознаграждения[6].

Возникновение коррупционных отношений часто происходит на основе конфликта интересов по службе, но далеко не всегда приводит к коррупции. Коррупция в ее глобальных масштабах может пошатнуть стабильность всей мировой экономической, политико-правовой, социально-культурной системы. В связи с этим точнее будет сказать, что коррупция является серьезной социальной проблемой современного общества, которая потенциально опасна и в определенных условиях социального бытия может привести к появлению проблем, ставящих под сомнение само существование государств. Коррупция возникает в результате нереализованных экономических интересов субъектов общественных отношений, как правило, проявляемых со стороны государственного служащего.

Коррупция носит характер преступной деятельности в рамках государственной службы, что приводит к дискредитации аппарата государственного управления. Тем самым наносятся материальные и моральные убытки всему государству, репутации органов власти, престижу страны на международной арене. Коррупция связана с подкупом лиц, находящихся на государственной службе, с получением ими дополнительных доходов, благ и преимуществ за совершение умышленных действий или бездействия. Так, Д. С. Гирина подчеркивает, что коррупция предусматривает систематический подкуп должностных лиц законодательной, исполнительной и судебной власти, общественных и политических деятелей и способствует принятию ими решений, нарушающих закон, и их осуществлению в пользу заинтересованных лиц, либо в свою пользу[7].

Принципиальными отличиями коррупции от конфликта интересов является то, что она способна сопровождаться такими деяниями, за совершение которых предусмотрена уголовная ответственность. Криминальный сектор, к которому относится и коррупционная преступность, приводит к деградации общества, разрушению общества, индивида. Коррупция обладает подчеркнуто материальным характером взаимоотношений. Конфликт интересов по сравнению с коррупцией представляет собой социальное явление, согласно которому чиновник вступает во взаимодействие с другими лицами, даже если материальной или иной экономической выгоды при этом нет. Деятельность служащего при конфликте интересов мотивирована личным интересом, что приводит к противоречиям между профессиональным долгом и государственными интересами.

В России коррупция – сложное для понимания явление, поскольку ей свойственно охватывать экономическую, социальную, политическую, культурную сферу, наносить непоправимый вред общественным интересам. А. А. Матвеев подчеркивает, что коррупция многогранна. Так, коррупция включает в себя преступления и нарушения, связанные с использованием служебного положения в личных или групповых целях[8]. Важно отметить, что правоохранительные органы практически не располагают достоверными статистическими данными относительно количества коррупционных преступлений и злоупотреблений в России. Зачастую относительно полноценные

---

[6] Ланбина В. Н. Природа конфликта интересов, возникающих при коррупционно опасных ситуациях / В. Н. Ланбина // Вестник Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Омской области «Время закона». – 2013. – Вып. 7. – С. 256.

[7] Гирина Д. С. Особенности правоприменительной практики борьбы с коррупцией в современной России. Коррупция и лоббизм: правовая грань / Д. С. Гирина // Актуальные проблемы современного уголовного права и криминологии: Сборник научных трудов. – Ставрополь : ООО «Борцов», 2011. – С. 50.

[8] Матвеев А. А. Соотношение неформальных институтов и практик / А. А. Матвеев // Власть. – 2011. – № 8. – С. 21.

данные об уровне коррупции можно получить от общественных организаций и ассоциаций, активно занимающихся подобным вопросом.

Масштабы коррупции в России в силу ее разросшегося объема не так легко победить, требуется принятие кардинальных законодательных нововведений и изменений, целесообразно усилить работу правоохранительных органов, подкрепив его контролем со стороны общества. Общественный контроль – эффективный механизм, но когда правоохранительная система слабая, то коррупция способна непосредственно влиять на само гражданское общество, которое становится участником коррупционных схем. Низкое правосознание граждан, незрелость гражданского общества, существование дискредитировавших себя органов государственной власти, слабость правоохранительных органов – все это предпосылки развития и укрепления позиций коррупции в государстве. Пока названные недостатки не будут устранены, надеяться на решение проблемы коррупции не приходится.

Коррупция в России – это попытка построить альтернативную экономику при отсутствии нормальных законов, механизмов реализации множества проектов. Человечество давно уже осознало, что противодействовать коррупционной преступности только с помощью карательных мер невозможно. Истинной целью правоохранительной деятельности любого государства и общества является предупреждение преступлений и иных правонарушений. При противодействии коррупции важную роль играет предупреждение этого социального зла, с помощью системы мер государственного и общественного воздействия на детерминанты коррупции с целью их последующей нейтрализации. При этом следует учитывать, что проблема коррупции, беспрецедентного разрастания ее масштабов является закономерным следствием происходящих в обществе политико-экономических процессов, характеризующихся политической нестабильностью, экономическим упадком, дефектами в правовой системе, общим снижением уровня морали, ослаблением системы социального контроля. В этой связи очевидно, что антикоррупционная политика должна учитывать многообразие причин и условий коррупции и включать как меры общей профилактики по устранению или ослаблению причин преступности в целом, так и специальные мероприятия по устранению криминогенных факторов, способствующих совершению подобного рода деяний[9].

Отчасти, следует отметить, что коррупционное поведение способно создать предпосылки к возникновению конфликта интересов. Большинство типичных ситуаций конфликта интересов базируются на использовании государственными служащими своего положения, предполагают осуществление ряда манипуляций с полномочиями ради удовлетворения личной заинтересованности, либо интересов близких людей. Противодействовать коррупции и конфликтам следует масштабно, не забывая об уровне их распространения в органах государственной власти субъектов Федерации.

По нашему мнению, конфликт интересов и коррупция – не тождественные понятия, ведь вполне может существовать конфликт интересов, который напрямую не связан с коррупционным поведением. И наоборот, не всегда коррупция предполагает использование государственным служащим своего положения или полномочий для удовлетворения личных целей. Например, служащий принимает решение, руководствуясь при этом личной заинтересованностью, но соблюдает закон. В такой ситуации будет иметь место конфликт интересов. А если служащий принимает взятку за вынесение определенного решения, которое мог бы принять и без взятки, то конфликт интересов не возникает, а имеет место коррупционное поведение и совершенное

[9] Дульцев М. В. Борьба с коррупцией: государственная политика или политическая акция? / М. В. Дульцев // Противодействие коррупции: сборник научных статей. – М. : Акад. управ. МВД России, 2010. – С. 20.

уголовно наказуемое деяние. Итак, нынешняя проблема конфликта интересов заключается в том, что он не определяет уровень значимости совершенного нарушения и не сопровождается необходимыми санкциями, соразмерными причиненному вреду или угрозе его наступления.

Список литературы

1. Вассерман Н. В. К вопросу о конфликте интересов на государственной гражданской службе Российской Федерации / Н. В. Вассерман // Совершенствование законодательства в сфере защиты прав человека и гражданина: проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции. – Иркутск, 2013.

2. Верченко Н. И. Правовое обеспечение противодействия конфликту интересов / Н. И. Верченко // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции. – Тюмень, 2013.

3. Гирина Д. С. Особенности правоприменительной практики борьбы с коррупцией в современной России. Коррупция и лоббизм: правовая грань / Д. С. Гирина // Актуальные проблемы современного уголовного права и криминологии: Сборник научных трудов. – Ставрополь : ООО «Борцов», 2011.

4. Дульцев М. В. Борьба с коррупцией: государственная политика или политическая акция? / М. В. Дульцев // Противодействие коррупции: сборник научных статей. – М. : Акад. управ. МВД России, 2010.

5. Кандыбин Р. В. Теоретическое обоснование актуальности противодействия конфликту интересов как одному из источников проявления коррупции / Р. В. Кандыбин // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2012. – № 3 (29).

6. Ланбина В. Н. Природа конфликта интересов, возникающих при коррупционно опасных ситуациях / В. Н. Ланбина // Вестник Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Омской области «Время закона». – 2013. – Вып. 7.

7. Матвеев А. А. Соотношение неформальных институтов и практик / А. А. Матвеев // Власть. – 2011. – № 8.

8. Мещерякова Т. Р. Некоторые проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе / Т. Р. Мещерякова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 9.

9. Чаннов С. Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов / С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5.